

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Coopération technique parlementaire
CH-3003 Berne

Juillet 2020

Résumé des projets réalisés dans le cadre du projet-pilote 2015-2019 en matière de coopération technique parlementaire

1. Introduction

Durant la législature 2015-2019, les Services du Parlement (SP), la Direction du développement et de la coopération (DDC) et la Division Sécurité Humaine (DSH) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ont conduit un projet-pilote en matière de coopération technique parlementaire. Ce projet pilote avait comme objectif de mettre à disposition l'expertise de collaborateurs des SP pour les projets conduits par la DDC et la DSH en matière de soutien à des parlements de pays en développement ou en transition démocratique,

De mars 2016 à décembre 2019, les SP ont apporté leur soutien à des projets conduits par la DDC ou la DSH dans les pays suivants : Cambodge, Macédoine du Nord, Mongolie, Albanie, Kosovo et Tunisie.

2. Résumé des activités et projets réalisés

2.1. Projet en faveur du Parlement cambodgien

La DDC a soutenu de 2014 à 2018 le Parlement cambodgien à travers le *Parliamentary Institute of Cambodia (PIC)*. En tant qu'institution indépendante, le PIC fournit des services aux deux chambres cambodgiennes, principalement en matière de recherche et de relations avec les citoyens.

En septembre 2015, l'administration parlementaire cambodgienne a exprimé le souhait de pouvoir bénéficier du soutien des SP dans le domaine de l'information des citoyens. Les SP ont proposé, suite à une mission d'évaluation des besoins ayant eu lieu en juin 2016, de réaliser, avec le soutien du PIC, un projet de communication qui soit à même de renforcer la visibilité et la confiance dont le Parlement cambodgien jouit auprès des citoyens. Parmi les idées proposées par les SP, les secrétaires généraux des deux chambres cambodgiennes ont retenu celle d'organiser une journée portes ouvertes (*open day*) du Parlement.

De février 2017 à octobre 2017, deux collaborateurs des SP actifs dans les services *Relations publiques* et *Information* ont travaillé avec deux groupes de travail chargés, au sein de l'administration cambodgienne, d'organiser la journée portes ouvertes. Des échanges très intenses ont eu lieu entre les deux administrations parlementaires, notamment sous forme de courriels et de vidéo-conférences. À ces échanges à distance se sont ajoutés, en février 2017,



une mission d'une semaine à Phnom Penh des deux collaborateurs des SP ainsi que, en octobre 2017, une visite d'étude des groupes de travail khmers à Berne. Les collaborateurs des SP ont pu ainsi partager avec leurs homologues cambodgiens la manière dont ils organisent ce genre d'événement pour l'Assemblée fédérale (par ex. Nuit des musées et journée portes ouvertes le 1^{er} août). Ils ont aussi pu donner de nombreux conseils sur le contenu des activités (quiz, jeu, visites guidées, rencontres avec des députés) et les supports pédagogiques (brochures) prévus pour l'*open day* cambodgien.

En novembre 2017, la Cour suprême du Cambodge a banni de la vie politique le principal parti d'opposition du pays, suite à une plainte déposée par le parti gouvernemental. Cette interdiction du parti d'opposition a signifié son exclusion du parlement. Dans ce contexte, les SP ont estimé, en raison du risque d'instrumentalisation de l'*open day* par le parti au pouvoir, ne plus être en mesure de poursuivre l'encadrement de l'événement. Ils ont donc immédiatement décidé, en accord avec la DDC, de suspendre la collaboration avec l'administration parlementaire cambodgienne et ont signifié leur décision aux secrétaires généraux des deux chambres cambodgiennes. D'après les informations reçues par les SP, les secrétaires généraux ont par la suite décidé de reporter *sine die* la journée portes ouvertes.

Malgré l'abandon de ce projet, le travail accompli a gardé toute sa valeur en termes d'acquisition de compétences tant pour les fonctionnaires parlementaires cambodgiens que pour les employés des SP impliqués.

2.2. Projets en faveur du Parlement de Macédoine du Nord

La DDC a soutenu de 2010 à 2019 l'Assemblée parlementaire macédonienne en finançant les activités d'un institut parlementaire chargé d'effectuer des analyses pour le compte des parlementaires ainsi que d'informer les citoyens sur le rôle et le fonctionnement du Parlement macédonien.

En novembre 2016, une délégation de l'institut parlementaire macédonien a exprimé, dans le cadre d'une visite d'étude en Suisse, le souhait de bénéficier du soutien des SP dans le domaine de l'éducation civique et des visites guidées du parlement. Donnant suite à cette demande, une petite délégation des SP s'est rendue en mai 2017 à Skopje afin d'évaluer les activités de l'institut. Au terme de sa mission, la délégation des SP a soumis un certain nombre de recommandations visant à optimiser les activités de l'institut. Une grande partie de ces recommandations ont été reprises par l'institut, en tenant compte bien entendu du contexte spécifique macédonien. En prenant comme exemple ce qui a été développé en Suisse, l'institut a ainsi mis en place un système de réservation en ligne pour les visites du Parlement macédonien. Il offre en outre aux citoyens macédoniens la possibilité de visiter virtuellement le bâtiment de l'assemblée, à l'instar de la [visite virtuelle](#) du Palais du Parlement suisse. Par ailleurs, s'inspirant du jeu de rôle [Mon point de vue](#) développé par les SP, l'institut parlementaire a élaboré une nouvelle activité d'éducation civique, qui a pu être lancée en mars 2019. Une délégation des SP a assisté à ce lancement afin de donner un feed-back critique. Enfin, il est à relever que l'institut a réalisé un [film](#) relatant la collaboration avec les SP pour le développement du jeu d'éducation civique.

Dans le domaine des finances publiques, deux collaborateurs du secrétariat des Commissions des finances (CdF) ont travaillé avec l'institut macédonien. Ils ont ainsi participé en 2017 à une conférence régionale pour y présenter la manière dont le Parlement suisse examine le budget et les comptes de la Confédération. Ils ont également rédigé au 1^{er} trimestre 2018 un papier de



recherche sur les thèmes de la dette publique et du frein à l'endettement. Ce papier a été ensuite présenté à un parterre de députés et d'employés du Parlement macédonien. Par ailleurs, en juin 2018, la secrétaire adjointe des Commissions des institutions politiques a participé à une conférence organisée par l'institut parlementaire macédonien sur le thème de la participation des citoyens, pour y présenter les mécanismes de la démocratie directe et le rôle de l'Assemblée fédérale dans ce contexte.

2.3. Projet en faveur du Parlement mongol

La DDC a conduit un projet de 4 ans en Mongolie (2017-2020) qui vise à renforcer notamment le Parlement national dans ses fonctions législative et de surveillance.

Fin novembre 2017, une petite délégation des SP composée de collaborateurs des secrétariats des commissions thématiques et du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) s'est rendue à Oulan-Bator pour échanger avec leurs homologues du Parlement mongol sur la manière dont les deux parlements exercent les fonctions législative et de contrôle ainsi que sur le thème de l'évaluation. Le but de cet échange était également d'identifier des sujets concrets de collaboration future avec le secrétariat du Parlement mongol. À la fin de l'atelier, l'administration parlementaire mongole a exprimé le souhait de travailler avec les SP sur le sujet de l'évaluation. L'intérêt exprimé pour le travail des SP sur ce sujet s'expliquait par le fait que le secrétariat mongol a reçu, de par la loi, le mandat de développer cette activité qui est nouvelle pour lui. L'expertise du service d'évaluation (CPA) des SP pouvait donc être utile à l'administration parlementaire mongole.

En mars 2018, les SP ont convenu avec leurs collègues mongols de les soutenir dans la conduite d'une évaluation concrète (évaluation de la loi mongole sur l'allocation des terres). Le travail de soutien s'est fait à distance par des échanges électroniques et des vidéo-conférences. En juin 2018, deux collaborateurs du CPA se sont rendus en Mongolie afin de soutenir leurs pairs dans la définition de l'*evaluation design*. En octobre 2018, le groupe de travail mongol est venu à Berne afin de discuter des méthodes empiriques à choisir pour l'évaluation de la loi foncière mongole. Au printemps 2019, les SP ont poursuivi leur soutien en ce qui concerne la récolte et l'analyse des données ainsi que la rédaction du rapport d'évaluation. Une mission à Oulan Bator a été organisée en avril 2019 à cet effet. Dans la perspective d'évaluations ultérieures, les discussions ont également porté sur la gestion du savoir et la transmission des connaissances à d'autres collaborateurs du Parlement mongol. A ce sujet, les représentants des SP ont présenté les procédures et instruments de travail du CPA. À la demande du secrétariat du Parlement mongol, un atelier consacré à l'élaboration de rapports a également eu lieu dans le cadre de cette mission ; y ont pris part non seulement les membres du groupe de travail mongol, mais également d'autres collaborateurs du secrétariat du Parlement mongol.

En août 2019, le groupe de travail mongol a présenté aux SP une esquisse de son rapport d'évaluation. Celle-ci comportait encore des aspects encore à améliorer, que les SP ont relevés dans un document détaillé.

Une deuxième visite d'étude a eu lieu à Berne en décembre 2019. La délégation mongole était composée de deux membres du groupe de travail, de la secrétaire générale du Parlement mongole et de son adjoint. La visite en question s'est concentrée sur trois points. Les participants se sont tout d'abord entretenus de la clôture de l'évaluation relative à la loi mongole sur l'allocation des terres (*land allocation law*). Ils se sont ensuite penchés sur la question de la gestion du savoir en vue d'évaluations ultérieures et de la transmission des connaissances à



d'autres collaborateurs du Parlement mongol. Se fondant sur une présentation des instruments de travail et de gestion du savoir que les SP avaient faite en avril 2019, à Oulan-Bator, la délégation mongole avait en effet mené une première réflexion en la matière et élaboré un projet de résolution pour la réalisation d'évaluations. Ce document a été présenté lors de la rencontre, puis il a fait l'objet d'une discussion. Enfin, les échanges ont porté sur l'appréciation politique par le parlement des résultats des évaluations. Les membres des SP ont expliqué la manière dont les Commissions de gestion tirent des conclusions politiques d'une évaluation du CPA, formulent ensuite des recommandations à l'intention du Conseil fédéral, puis suivent leur mise en œuvre. Les partenaires ont aussi abordé, dans ce contexte, la question d'une éventuelle institutionnalisation du travail d'évaluation et, plus généralement, du renforcement de la surveillance parlementaire au sein du Parlement mongol.

La visite d'étude a affermi la conviction de la secrétaire générale du Parlement mongol que l'évaluation devrait endosser un rôle substantiel dans la fonction du parlement relative à la surveillance. À l'issue de la visite, la secrétaire générale a décidé de renforcer l'unité concernée de l'administration parlementaire mongole sur les plans personnel et institutionnel : une nouvelle unité (*Oversight and Evaluation Department*) a été créée et deux nouveaux collaborateurs ont été recrutés. Les SP ont d'ailleurs donné leur avis sur les descriptifs de poste des collaborateurs de cette nouvelle unité.

Au début de l'année 2020, le groupe de travail a terminé et présenté à la secrétaire générale le projet de résolution discuté lors de la dernière visite à Berne. Cette résolution règle le travail de l'unité d'évaluation, notamment le choix des thèmes évalués, les organes responsables du traitement des résultats de l'évaluation et les étapes du travail d'évaluation. La résolution entrera probablement en vigueur avec la nouvelle législature (en juillet 2020).

Entre-temps, le rapport d'évaluation relatif à la loi mongole sur l'allocation des terres a aussi été finalisé et présenté à la secrétaire générale du Parlement mongol. Une présentation des conclusions de cette évaluation devant la commission parlementaire compétente est prévue ; au moment des derniers contacts entre les SP et le groupe de travail du Parlement mongol (en mai 2020), elle n'avait toutefois pas encore eu lieu, en raison de la crise du coronavirus.

Selon des informations du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le « plan stratégique » du Parlement mongol pour la législature 2020-2024 prévoit en outre un renforcement des activités de surveillance.

2.4. Projet en faveur du Parlement albanais

En Albanie, la DDC apporte son soutien au Parlement pour une période de 4 ans, de 2018 à 2022, renouvelable pour une seconde phase de 4 ans. Le projet de la DDC, intitulé *Support to Parliament and Civic Education*, vise à renforcer les capacités de l'administration parlementaire et à soutenir le Parlement albanais dans ses fonctions législative, représentative et de contrôle. La sensibilisation des citoyens et leur implication dans la politique figurent également dans les buts du projet.

Pour la mise en œuvre de ce projet, la DDC coopère avec deux organisations partenaires présentes en Albanie : l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et le National Democratic Institute (NDI).

Dans ce cadre, les SP ont proposé leur soutien pour le domaine de l'éducation civique et des relations publiques ainsi que dans celui du contrôle parlementaire.



Soutien en matière d'éducation civique et des relations publiques

En avril 2019, des échanges de deux jours ont permis aux SP de discuter avec leurs homologues albanais sur les thèmes de l'éducation civique et des relations publiques. Les membres de la délégation des SP et les représentants de l'administration parlementaire albanaise ont présenté le fonctionnement des relations publiques et celui des services des médias au sein de leur Parlement. Des discussions animées ont succédé aux diverses présentations, permettant aux participants d'approfondir les sujets abordés.

Outre d'échanger avec leurs pairs albanais, la mission des SP avait pour but principal d'identifier des projets concrets à développer dans le cadre d'une future coopération avec leurs homologues albanais. Ces derniers ont exprimé leur souhait de collaborer avec les SP sur 3 projets, à savoir : le développement d'une activité d'éducation civique semblable au jeu réalisé par les SP *Mon point de vue*, une nouvelle conception des visites guidées du Parlement albanais et la réalisation d'une visite virtuelle en 3D du Parlement albanais analogue à celle de l'Assemblée fédérale. Pour réaliser ces projets, un groupe de travail a été créé au sein de chaque administration parlementaire.

Suite à cette première rencontre, une délégation des SP s'est à nouveau rendue à Tirana en juin 2019 pour initier, avec le groupe de travail créé au sein du secrétariat albanais, les travaux sur les projets retenus. Les représentants des SP ont notamment pris part à une visite guidée afin de pouvoir donner un premier feed-back critique. Au cours de cette mission, il a surtout été question des prochaines étapes clés qui doivent être réalisées par le secrétariat albanais. Un plan de travail concret a été établi.

En octobre 2019, le groupe de travail albanais s'est rendu à Berne dans le cadre d'une visite d'étude. Pendant ces deux jours intenses de discussion et de travail, la délégation albanaise a pu notamment assister au jeu *Mon point de vue* ainsi qu'à une visite guidée du Parlement suisse. Le reste des deux jours a porté sur l'état des travaux relatifs aux projets auxquels les SP apportent leur soutien. Des discussions très nourries ont eu lieu, mettant en évidence les difficultés particulières à mettre en œuvre des projets dans un contexte politique très différent de celui de la Suisse. Les membres du groupe de travail se sont notamment enquis sur la manière dont s'organisait le jeu *Mon point de vue*, sur les ressources humaines qu'il nécessitait ainsi que sur la meilleure façon dont le corps enseignant albanais pouvait être informé à son sujet. En ce qui concerne les visites guidées, la délégation albanaise a présenté un projet de nouveau script, que les représentants des SP ont commenté.

Les échanges, à distance, se sont poursuivis en 2020, les SP donnant leur feed-back sur les documents et projets envoyés par le groupe de travail. Le lancement de ces 3 nouveaux instruments est prévu pour l'automne 2020. Les SP soutiendront également leurs collègues albanais pour la campagne de promotion auprès de la population de ces nouveaux instruments de relations publiques. Les SP se rendront également à Tirana pour donner un dernier retour lorsque ces instruments auront été mis en fonction.

Soutien en matière de contrôle parlementaire

La collaboration en matière de contrôle parlementaire a débuté par un séminaire de 3 jours à Tirana en mai 2019. Dans ce cadre, les représentants du secrétariat des Commissions de gestion (CdG) de l'Assemblée fédérale et leurs homologues albanais ont présenté la manière dont la surveillance est exercée au sein des deux parlements. Contrairement à son homologue



suisse, le Parlement albanais a confié la haute surveillance non pas à une commission spécifique, mais aux différentes commissions législatives ainsi qu'à l'assemblée plénière. Il semble toutefois que la priorité est souvent donnée à l'activité législative, au détriment de la surveillance. Lors de cet échange, la délégation du secrétariat des CdG a présenté le manuel des CdG. Élaboré par l'équipe scientifique du secrétariat, cet aide-mémoire s'adresse principalement aux nouveaux membres des CdG pour les familiariser avec leurs missions et avec les particularités de la haute surveillance parlementaire.

À la suite de cet échange, le secrétaire général du Parlement albanais a pris la décision d'élaborer un manuel de haute surveillance parlementaire analogue à celui des CdG.

En octobre 2019, un groupe de travail institué par le secrétaire général du Parlement albanais s'est rendu à Berne pour une visite d'étude. Des représentants du secrétariat des CdG ont organisé des ateliers sur le thème de la haute surveillance parlementaire. Ils ont expliqué comment était utilisé le manuel des CdG et ont présenté les processus de travail en vigueur au sein du secrétariat. Au cours de trois ateliers, la délégation s'est penchée sur différentes questions relatives à la philosophie qui doit sous-tendre le manuel en question, ses objectifs, la structure à lui donner et ce qu'il doit contenir. Durant son séjour, la délégation albanaise a rédigé deux chapitres – à titre de modèle –, l'un sur les visites effectuées dans les services (*field monitoring visits*) et l'autre sur les auditions menées par les commissions parlementaires. En outre, elle a établi la structure du manuel et élaboré un projet de table des matières sur lequel elle se fondera pour finaliser le document.

Les résultats de ces trois jours de visite et d'échanges intensifs ont dépassé toutes les attentes. Les membres de la délégation albanaise ont profité au maximum du temps qui leur était imparti pour échanger et travailler sur leur projet d'aide-mémoire. Le fait que la délégation ait pu, en dehors du travail quotidien, consacrer autant d'attention et de temps à ce projet a été très apprécié par toutes les personnes impliquées. Selon les membres de la délégation, issus de différents services de l'administration parlementaire albanaise qui ne sont que rarement amenés à collaborer étroitement, il aurait été impossible de travailler aussi intensément à Tirana.

De retour à Tirana, le groupe de travail a ensuite mis un point final aux chapitres commencés à Berne, qu'il a soumis aux SP pour avis. Lors des travaux subséquents, il a en grande partie repris et mis en œuvre le feedback détaillé que les SP lui ont fait parvenir sur ces chapitres, mais aussi sur la structure générale du manuel.

Les échanges, à distance, se sont poursuivis en 2020. En raison de la situation sanitaire, une mission prévue pour le premier semestre en Albanie et une nouvelle visite d'étude à Berne ont été reportées. Malgré tout, le groupe de travail a pu terminer d'autres chapitres du manuel ; ceux-ci devaient être présentés aux présidents des commissions chargées de la surveillance, mais cette présentation a aussi été reportée en raison de la crise sanitaire.

Même si le calendrier prévu à l'origine a dû être légèrement modifié, on estime que le manuel consacré à des questions de haute surveillance parlementaire sera prêt d'ici fin 2020. Une mission à Tirana est prévue pour l'automne 2020, avec pour objectif d'achever les travaux sur le manuel.

2.5. Projet en faveur du Parlement kosovar

La DSH a soutenu de 2016 à 2018 l'organisation *Kosova Democratic Institute* (KDI). Le but de ce soutien était de renforcer le rôle du parlement vis-à-vis du gouvernement notamment en ce qui concerne le « dialogue de Bruxelles » entre les gouvernements kosovar et serbe. Dans ce



cadre, le Parlement kosovar a plusieurs fois émis des résolutions demandant au gouvernement de le tenir informé de la progression dudit dialogue, sans succès. Ce processus a donné lieu à des critiques pour son manque de transparence et a rencontré la résistance des partis d'opposition. Le Kosovo a dû faire face à une crise institutionnelle manifestée par des protestations et un blocus non conventionnel des travaux du Parlement. Afin que le processus de dialogue puisse continuer, le KDI a lancé le projet « Strengthening parliamentary oversight of the executive and increasing citizens' participation in the Kosovo-Serbia dialogue ».

C'est dans ce cadre qu'une petite délégation des SP, composée de collaborateurs des secrétariats des Commissions de politique extérieure (CPE) et des Commissions de gestion (CdG) ainsi que du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), s'est rendue à Pristina en février 2018 pour animer un atelier destiné aux membres et employés du parlement kosovar. Les échanges portaient, d'une part, sur la participation du parlement à la politique étrangère, d'autre part, sur le contrôle parlementaire et l'évaluation. Le travail des CPE, des CdG et du CPA ont été présentés. Les échanges furent riches et nombreux. Les parlementaires kosovars ainsi que les collaborateurs du secrétariat de l'assemblée ont montré un intérêt notamment pour les droits dont jouissent les CPE en matière de consultation des mandats de négociation du Conseil fédéral. Le suivi opéré par les CdG des recommandations faites au Conseil fédéral a aussi retenu l'attention des parlementaires kosovars. La question de la haute surveillance d'institutions indépendantes (par ex. banques centrales ou tribunaux) ainsi que le travail effectué par le CPA pour les CdG ont aussi été au centre des discussions. Ces échanges ont permis de présenter aux élus kosovars les diverses options procédurales dont ils pourraient s'inspirer dans des réformes futures des règles de fonctionnement de leur assemblée.

2.6. Projet en faveur du Parlement tunisien

Dans le cadre du soutien apporté par la DSH à la transition tunisienne, une délégation composée notamment du président du Parlement tunisien s'est rendue en Suisse en septembre 2016 afin d'échanger sur les procédures et instruments de travail de l'Assemblée fédérale. Dans ce cadre, la délégation tunisienne a exprimé son intérêt pour le système utilisé par les SP en matière de transcription des débats, le Parlement tunisien souffrant de retard structurel dans la publication de ses délibérations faute d'un système performant. Une étude de faisabilité quant à la possibilité d'adapter à la langue arabe le système suisse de transcription des débats a été réalisée. En dépit des résultats positifs de cette étude, la poursuite de la collaboration a été abandonnée faute de la confirmation de l'intérêt de la part de l'administration parlementaire tunisienne. Selon certaines informations reçues par les SP en marge des réunions en mars 2018 de l'Association des secrétaires généraux des Parlements, le Parlement tunisien serait intéressé par une solution élaborée par le Parlement marocain, qui utilise un système de reconnaissance vocale pour la transcription des débats.

Les résultats de l'étude de faisabilité ne sont pas perdus car ils pourraient être utilisés dans d'autres pays arabophones. La DSH et la DDC seront attentifs aux opportunités qui pourraient apparaître dans d'autres contextes.